

PERUBAHAN KONSITUSI DAN IMPLIKASINYA PADA POLITIK HUKUM KEPARTAIAN DI INDONESIA

Oleh : Husnu Abadi/ Pensyarah Islamic University of Riau

Abstrak

Indonesia mengalami masa transisi dari kepemimpinan politik otoriter kepada kepemimpinan politik demokratis. Perubahan Konstitusi yang telah dilakukan dalam 4 tahapan, merupakan jawaban Atas Isu-Isu Semasa Reformasi; Perubahan konstitusi ini memilih kembali system kepartaian yang multi partai seperti masa-masa awal kemerdekaan negeri ini : Perjalanan masa lalu system multi partai yang penuh konflik, melahirkan model penyederhanaan partai secara bertahap, melalui konsep electoral threshold dan parliament threshold.; Adanya Mahkamah Konstitusi mengawal arah demokrasi dan konstitusi. Kebijakan Otonomi Khusus Bagi Aceh, melalui diakuinya keberadaan partai-partai local, membuat pemaknaan baru akan arti Negara Kesatuan.

Keyword : Konstittusi Transisi- Multi Partai- Mahkamah Konstitusi - Partai Lokal

Pendahuluan. Setelah kaum demontran menduduki gedung MPR/DPR dan sejumlah menteri tidak lagi bersedia untuk menjadi pembantu presiden. Soeharto, Presiden RI sejak 1968, akhirnya menyatakan mundur pada 21 Mei 1998, Pemerintahan Orde Baru, yang otoriter, beralih ke tangan Wakil Presiden BJ Habibie, dengan agenda demokratisasi Indonesia. Tak ada pilihan lain selain mengakhiri rezim otoriter, sentralistis, repressif, exploitative, koruptif dan nepotism (Mahfud: 2006, 73). Pertanyaan pertama apakah rezim demokratis serta merta datang ? Kedua, undang-undang yang bagaimanakah yang lahir pada masa transisi ini ? Ada pendapat yang menyatakan bahwa suatu negeri akan melewati suatu masa transisi (Ni'matul: 2007;33 & Eddie : 2003;3)

Masa Transisi. Samuel Huntington menyatakan adanya empat jalur menuju demokrasi. Pertama, transisi menuju demokrasi yang dimulai dari atas; Kedua, transisi melalui transplacement atau negosiasi antara rezim yang berkuasa dengan kekuatan oposisi; Ketiga, replacement (pergantian) atau tekanan yang dilakukan oleh kekuatan oposisi dari bawah; Keempat, intervensi dari kekuatan asing (Huntington : 1995;272)

Dalam pandangan yang berbeda, terdapat teori yang dikembangkan oleh Donald Share, berdasarkan variasi kecepatan dan keterlibatan para pemimpin rezim. *Pertama*, demokratisasi secara bertahap dengan kecepatan bertahap (*gradual*) dan melibatkan para pemimpin rezim secara konsensual. *Kedua*, transaksi dilangsungkan secara cepat dengan melibatkan pemimpin rezim secara konsensual. *Ketiga*, transisi secara revolusioner dan non kensensual. *Keempat*, transisi dengan perpecahan melalui revolusi, kudeta, keruntuhan, yang berlangsung cepat tanpa melibatkan peran pemimpin rezim. Jalur transaksi, dinilai sebagai jalur yang dinilai aman dan damai serta dapat menghindarkan diri dari perpecahan (Sutoro : 2003; 14-15).

Pendapat di atas, dapat disederhanakan bahwa transisi menuju demokrasi dapat dilakukan melalui transisi dari atas (*transformation*), jalur dari bawah (*replacement*) dan transisi lewat transaksi (*negotiation*). Transisi menuju demokrasi (Eddie : 2003; 3) , merupakan masa yang

harus dilewati oleh suatu bangsa ketika, *pertama*, bangsa itu hendak meninggalkan era lama yang otoriter dan menuju era baru yang demokratis. Transisi akan terjadi bilamana penguasa yang otoriter harus diakhiri dan dilanjutkan dengan penataan peraturan perundang-undangan yang baru serta pembentukan institusi politik yang baru, sebagai jawaban atas aspirasi demokratis yang ada. *Kedua*, pemimpin yang baru bersama semua masyarakat awam mempunyai harapan baru dan keyakinan baru, bahwa system demokrasi yang dipilihnya merupakan jalur yang benar bagi system politik yang baru. *Ketiga*, kebebasan dalam berpolitik, yang berkesinambungan dinilai sebagai cara yang tepat dalam melembagakan demokrasi (Sutoro : 2003; 15).

Transisi demokrasi harus melahirkan suatu konstitusi yang berpihak pada tuntutan reformasi dan karenanya materi konstitusi harus tidak memberi peluang untuk kembalinya rezim otoriter. Huntington memberikan pemikiran untuk terjaminnya masa transisi, haruslah memantapkan system konstitusi dengan melakukan amandemen terhadap konstitusi dan undang-undang yang otoriter, pembaharuan system pilihan raya, menyingkirkan pendukung rezim otoriter, sehingga dapat menyokong munculnya rezim demokratis (Huntington: 1995;272). Dalam bahasa yang berbeda, Denny Indrayana menyatakan bahwa era transisi adalah *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi (Denny: 2004; 107).

Reformasi Konstitusi. Masa jabatan Soeharto sebagai Presiden RI, yang sangat lama (Budi Winarno: 2009; 15), melahirkan keinginan yang sangat kuat untuk membatasi masa jabatan presiden. Pada tahun 1998 itu juga, rakyat berhasil membatasi masa jabatan presiden melalui Ketetapan MPR sesuatu hal mustahil dilakukan MPR sebelumnya. Bahkan sesuatu yang luar biasa terjadi ketika MPRRI berani memansuhkan idiologi utama Soeharto yaitu dengan melakukan perubahan terhadap konstitusi 1945. Idiologi Orde Baru mengenai UUD 1945, melahirkan idiologi baru yang menentang hegemoni tersebut. Mempertahankan UUD 1945 berarti mempertahankan keberadaan rezim otoriter dan karenanya perubahan terhadap UUD 1945 haruslah dilakukan. Sri Soemantri menegaskan bahwa dalam selama ini UUD terkesan terlalu berorientasi pada eksekutif, maka ditentukanlah bahwa tujuan perubahan UUD adalah untuk membatasi eksekutif (Soemantri: 2001) Menurut Moh. Mahfud MD, UUD 1945 mengandung kelemahan system yang senantiasa memberi peluang untuk lahirnya otoriterisme (Mahfud: 2009;142).

Pertama, membangun system yang executive heavy yang menjadikan presiden sebagai penentu seluruh agenda politik nasional. Kedua, memuat pasal-pasal penting yang multi tafsir dan tafsir yang harus dianggap benar adalah tafsir pemerintah secara sepihak. Ketiga, member atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada lembaga legislative untuk hal-hal penting dengan UU tanpa pembatasan yang jelas, padahal presiden adalah pemegang kekuasaan legislative dengan DPR, yang ketika itu, hanya diberi fungsi menyetujui.

Sementara itu, A. Mukthie Fajar, menyatakan bahwa UUD 1945 memang harus diganti dengan UUD yang baru dengan alasan: (1) Adanya pencampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan (paham kedaulatan rakyat dengan integralistik, paham negara hukum dengan negara kekuasaan); (2) Keberadaan konstitusi pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan, tetapi UUD`1945 justru kurang menonjolkan hal itu dan bahkan menonjolkan pengintegrasian; (3) Kekuasaan presiden terlalu besar (executive heavy) yaitu memegang

kekuasaan pemerintahan, membentuk undang-undang, kepala Negara dan berbagai kekuasaan dan hak-hak constitutional; UUD 1945 tidak cukup memuat system checks and balances antara cabang-cabang pemerintahan sehingga kekuasaan presiden sangat dominan; (4) UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas (vague) yang membuka peluang penafsiran yang berbeda-beda (multi interpretasi); (5) UUD 1945 memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif, misalnya tentang persyaratan presiden harus seorang Indonesia asli; (6) UUD 1945 kurang memuat ketentuan tentang pengakuan, jaminan, perlindungan tentang hak asasi manusia; (7) UUD 1945 tidak memuat ketentuan tentang batas waktu pengesahan RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden.; (8) Keberadaan Penjelasan UUD 1945 menimbulkan persoalan yuridis dan teoritis serta materi muatannya yang tidak selalu konsisten dengan kaidah dalam batang tubuh UUD (Muktie: 2003;62)

Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan 4 tahap dan menghasilkan UUD NRI 1945 yang baru dan perubahan-perubahannya, menurut Bagir Manan dapat dikategorikan dalam : (1) Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden dalam membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang, membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR; (2) Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa pasal, seperti Pasal 18 ; (3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi Bab baru, seperti bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan; (4) Penambahan yang sama sekali baru, misalnya tentang DPD ; (5) Penghapusan ketentuan yang ada, misalnya tentang DPA ; (6) memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh; (7) Perubahan Struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Bagir: 2003;1-2)

Perubahan terhadap UUD 1945, merupakan reaksi dan sekaligus jawaban terhadap kepemimpinan politik UUD 1945 sebelum perubahan, yang otoriter, sentralistik, repressif. Dalam kalimat lain, perubahan ini diharapkan boleh mengantarkan negeri ini memasuki masa kepemimpinan politik yang demokratis, yang menghargai perbedaan dan hak asasi manusia, adanya sirkulasi kepemimpinan politik secara teratur, jujur dan bebas. Walaupun demikian, perubahan ini tidak akan memasuki materi muatan yang mengganggu eksistensi Negara, tidak melakukan perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945, mempertahankan system Negara kesatuan, mempertahankan system presidensial, Penjelasan UUD 1945 diadakan dan hal-hal yang normatif dimasukkan dalam pasal-pasal konstitusi, perubahan dilakukan dengan model Addendum (MPRRI : 2003;25).

Semangat demokrasi dalam UUD NRI 1945 ini, kemudian melahirkan sejumlah undang-undang antara lain tentang pilihan raya, partai politik, susunan dan kedudukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, pemerintahan daerah, pemberantasan korupsi, hak asasi manusia dan peradilan, pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, komisi yudisial, mahkamah konstitusi.

Multi Partai : Pengulangan Sistem Kepartaian Di Awal Kemerdekaan. Mundurnya Soeharto dari jabatan Presiden RI, benar-benar membuka pintu ke arah kebebasan, setelah selama 3

(tiga) dekade diperintah oleh kepemimpinan politik yang repressif, sentralistis dan otoriter. Salah satu yang diujat adalah system kepartaian, yang hanya mengakui adanya 3 kekuatan sosial politik dan salah satunya merupakan mesin pendukung kekuatan rezim (UU No.3 Tahun 1975). Pembatasan secara ketat itu bukan hanya mencakup tidak dibolehkannya pendirian partai baru tetapi juga terhadap pembatasan berserikat, berpendapat, berkumpul pada internal (dalam) kekuatan social politik itu.

Walaupun pengaturan tentang partai politik yang lama masih berlaku, namun rakyat tidak mengindahkannya, dengan cara mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasi para pendirinya. Hanya sekitar 2-3 bulan setelah mundurnya Soeharto, ratusan partai politik berdiri (Daniel : 2004; 5). Banyaknya tokoh-tokoh masyarakat yang mendirikan partai politik, yang jumlahnya melebihi masa-masa di awal kemerdekaan, mencerminkan situasi terlepasnya suatu kaum dari belenggu penjajahan. Nurcholish Madjid menggambarkan suasana kebebasan dan kemerdekaan itu sebagai suasana *euphoria sekali merdeka, dan merdeka sekali !* (Nurchalish : 2003)

Semangat reformasi yang selalu menolak sesuatu yang beraroma Orde Baru, termasuk sistem kepartaian yang dianutnya, nantinya mengantarkan Presiden Habibie (Habaibie: 2006;) hanya sanggup mempertahankan jabatannya sampai Oktober 1999. MPR RI yang terdiri dari anggota DPR RI (500 orang) hasil pilihan raya 1999 ditambah dengan utusan daerah (135 orang) dan utusan golongan (65 orang), ternyata menolak semua kebijakan Habibie. Keadaan yang demikian ini, memunculkan tokoh baru dalam elite politik Indonesia, yaitu Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputeri sebagai Presiden dan Wakil Presiden (Amien: 2004; 17)

Pengaturan mengenai partai politik mengambil satu prinsip yaitu penghormatan atas kebebasan berkumpul dan berasosiasi. Oleh karena prinsip ini, tidak akan ada ketentuan yang membatasi jumlah pendirian suatu partai. Walaupun demikian, pendirian suatu partai tetaplah memerlukan persyaratan-persyaratan tertentu seperti persyaratan asas dan tujuan partai, kewajiban dan larangan bagi partai. Pendirian atas suatu partai cukup dinyatakan dihadapan pejabat publik yaitu notaries, dan diwujudkan dalam suatu akta notaris.

Dalam ketentuan , pendirian suatu partai dibedakan dengan pengakuan sebagai badan hukum atas partai dimaksud. Pengakuan sebagai badan hukum partai politik, diterbitkan oleh Departemen Kehakiman, setelah memenuhi persyaratan untuk suatu badan hukum, antara lain syarat persebaran kepengurusan partai di sejumlah provinsi, kabupaten ataupun kecamatan. Undang-undang ini juga tidak memberikan pembatasan yang berkenaan dengan jumlah partai politik yang akan diberikan status sebagai badan hukum partai politik, asalkan memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan oleh undang-undang. Walaupun demikian, persyaratan untuk memperoleh pengakuan sebagai badan hukum, dari waktu ke waktu mengalami pengketatan atau semakin berat.

Tabel 2. Persyaratan Pengakuan Partai Sebagai Badan Hukum Menurut 3 Undang-Undang

Ketentuan	UU No. 2 Th.1999	UU No.31 Th. 2002	UU No. 2 Th. 2008
Akta Notaris	Harus Ada	Harus Ada	Harus Ada

Pengakuan oleh Departemen Kehakiman	Diakui asal telah ada Akta Notaris Pendirian Partai	Selain Akta Notaris, harus mempunyai pengurus partai di sekurang-kurangnya 50 % dari jumlah provinsi, 50 % dari jumlah kabupaten/kota pada setiap propinsi itu, 24 % dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota itu:	Selain Akta Notaris, harus mempunyai pengurus di paling sedikit 60 % dari jumlah provinsi, 50 % dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi dimaksud, 25 % dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota dimaksud.
Syarat kantor tetap	Tidak ada	Mempunyai Kantor tetap	Mempunyai kantor tetap
Syarat Rekening Partai Politik	Tidak ada	Tidak ada	Mempunyai rekening atas nama Partai Politik
Pembatasan Jumlah Partai	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada

sumber : Diolah dari ketentuan yang ada dari 3 Undang-Undang.

Walaupun partai yang akan didirikan atau yang akan diberi pengakuan sebagai badan hukum tidak ada pembatasan jumlah, namun persyaratan yang semakin lama semakin berat, menjadikan jumlah partai yang lolos semakin terbatas. Dalam hal suatu partai politik tidak lagi memenuhi syarat sebagai badan hukum partai politik, Departemen Kehakiman RI dapat membatalkan status badan hukum yang bersangkutan (Fathurrohman: 2007:369). Namun, untuk menjadikan partai itu diakui keberadaannya oleh masyarakat, maka setiap partai haruslah mengikuti pilihan raya. Persyaratan untuk menjadi peserta pilihan raya, dalam tiga pilihan raya yaitu Tahun 1999, 2004, 2009, senantiasa mengalami perubahan yang cenderung mengalami menjadi lebih berat.

Ketika pilihan raya diadakan Tahun 1999 seleksi peserta pilihan raya meloloskan 48 partai politik dan mendudukkan 21 partai politik mempunyai perwakilan di parlemen, dan hanya enam partai yang memperoleh kursi diatas 2 % dari semua anggota parlemen. Perubahan persyaratan mengikuti pilihan raya pada pilihan raya kedua, tahun 2004, yakni diberlakukannya system electoral threshold, menghasilkan peserta pilihan raya menurun menjadi 24 partai politik dan hanya mendudukkan 17 partai politik di parlemen, 7 partai diantaranya yang lolos electoral threshold yang ditentukan (3%) untuk mengikuti pilihan raya berikutnya, yaitu Tahun 2009.

Untuk mengikuti pilihan raya 2009, adanya ketentuan ET yang diatur dalam undang-undang ternyata dimansuhkan. Partai-partai yang mempunyai perolehan kursi, walaupun hanya 1 kursi, langsung diterima sebagai peserta pilihan raya. Selain itu, partai-partai yang baru pertama kali mengajukan diri untuk ikut pilihan raya maupun partai yang menjadi peserta pilihan raya sebelumnya, harus diseleksi oleh Komisi Pemilihan Umum.

Adanya perlakuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 yang berbeda (diskriminatif) terhadap partai yang tidak lolos ET, menjadikan sebab partai-partai yang tidak lolos ET dan tidak mempunyai wakil di parlemen, mengajukan pengujian undang-undang ini kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonannya agar rumusan pasal yang diskriminatif itu, dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon (Junaedi: 2008; 7).

Arah penyederhanaan jumlah partai politik peserta pilihan raya, ternyata tidak membawa kepada peenyederhanaan partai di parlemen. Kalau pada pilihan raya Tahun 1999, menempatkan 19 partai di parlemen, kemudian pada tahun 2004 menempatkan 16 partai, maka hal serupa akan terjadi pada tahun 2009. Banyaknya jumlah partai di parlemen, dipandang sebagai ketidak berhasilan arah penyederhanaan partai. Gagasan electoral threshold seperti yang ditafsirkan oleh dua undang-undang itu, ternyata memang tidak mampu menghasilkan penyederhanaan partai di parlemen. Hal ini dikarenakan, adanya rumusan undang-undang yang tetap memberikan kursi kepada partai peserta pilihan raya, berapapun jumlah kursinya. Hal ini berbeda dengan konsep ET yang diterapkan di Jerman, yang hanya memberikan hak setiap partai untuk memperoleh kursi di parlemen, bilamana partai tersebut dapat merebut sekurang-kurangnya 5 % dari suara pemilih. Dalam 3 kali pilihan raya saja, Jerman berhasil menyederhanakan jumlah partai di parlemen dengan cukup berarti.

Tabel 2. Persyaratan ET di Jerman, Agar Partai Berhak Memperoleh Kursi di Parlemen

Ketentuan	UU Pemilu 1949	UU Pemilu 1953	UU Pemilu 1956
Perolehan Minimal Mandat Langsung (sistim distrik) dan perolehan suara nasional	Partai berhasil meraih 1 kursi berdasarkan mandat langsung, atau partai mendapat % % dari jumlah suara di salah satu daerah.	Partai berhasil sekurang-kurangnya mempunyai 1 mandat langsung atau partai tersebut mencapai 5 % dari seluruh jumlah suara nasional	Partai berhasil meraih sekurang-kurangnya 3 mandat langsung atau partai mencapai jumlah suara 5 % dari jumlah suara nasional.

Sumber : Tabel dibuat tersendiri berdasarkan BN Marbun, *Demokrasi Jerman, Perkembangan dan Masalahnya*, Sinar Harapan, 1983

Berdasarkan ketentuan ini, hasil yang dicapai dalam penyederhanaan partai di parlemen adalah pada tahun 1949, parlemen Jerman diwakili 10 partai, tahun 1953 diwakili 6 partai, tahun 1957 diwakili 4 partai dan pada tahun 1961, 1965 sampai tahun 1980 tinggal 3 partai saja (Marbun: 1983; 192)

Namun karena gagal dalam kebijakan penyederhanaan partai di parlemen, pada pilihan raya ke tiga yaitu Tahun 2009, diberlakukan konsep ET seperti yang dilakukan di Jerman, dengan penggunaan istilah yang berbeda yaitu *Parliamentary Threshold* (PT). Hasilnya langsung terlihat yaitu parlemen hanya diwakili oleh 9 partai dengan ketentuan PT yang cukup minimal yaitu 2,5 % dari jumlah suara nasional. Kalaulah angka PT dinaikkan menjadi 5 % suara nasional maka parlemen Indonesia hanya diwakili oleh 6 partai yaitu PD, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP.

Arah politik hukum pengaturan kepartaian, yang belum kokoh selama tiga kali pilihan raya, tampaknya akan mempertahankan system **integrasi** PT ini, dalam rangka menyederhanakan jumlah partai di parlemen, dan mendorong terjadinya. Integrasi partai yang ada selama ini memang menjadi garis kebijakan undang-undang, namun perumusan yang ada tidak berhasil mendorong kearah integrasi partai yang menuju penyederhanaan partai.

Partai politik peserta pemilihan umum Tahun 1999, yang tidak berhasil mencapai perolehan suara sesuai ketentuan ET (2 % dari kursi DPR), tidak boleh ikut menjadi peserta pemilihan umum berikutnya kecuali bergabung dengan partai politik lain, yang memenuhi syarat. Contoh

praktek yang ada adalah Partai Keadilan tidak memenuhi syarat ET, untuk Pemilu Tahun 2004. Partai ini menggabungkan diri pada Partai Keadilan Sejahtera, sebagai partai baru yang memenuhi syarat untuk ikut Pemilu Tahun 2004. Menjelang pilihan raya Tahun 2009, tokoh-tokoh Partai Bulan Bintang mencetuskan kelahiran partai baru yaitu Partai Bintang Bulan. Penyederhanaan melalui jalur peserta dalam pilihan raya, tidak tercapai .

Jumlah Peserta Pilihan Raya 2009 adalah 7 partai yang lolos ET (3 % dari kursi DPR), 9 partai Non ET tetapi mempunyai wakil di DPRRI, 8 partai Non ET dan tidak punya wakil di DPRRI, 14 partai baru yang lolos verifikasi KPU, 6 partai local di NAD, sehingga berjumlah 44 partai.

Tadi telah disebutkan, bahwa arah baru penyederhanaan partai adalah memperkecil jumlah partai yang mempunyai perwakilan di parlemen nasional. Kebijakan PT tidak berlaku bagi parlemen propinsi ataupun parlemen kabupaten/kota. Hal ini mengandung makna bahwa partai-partai itu tetap memperoleh hak hidup di parlemen tempatan. Adanya partai di parlemen lokal akan berimplikasi mempengaruhi kebijakan publik, anggaran, pemberian dukungan dalam proses pemilihan kepala daerah. Peran partai yang demikian tentu saja akan membawa pengaruh penting dalam rangka keberadaan dan manfaat adanya partai.

Implikasi adanya kebijakan PT dalam jangka panjang, akan mengurangi jumlah peserta pilihan raya, seperti hal itu terjadi di Jerman. Tampaknya hal itu merupakan harapan pembuat undang-undang dan hal itu terlihat seiring dengan harapan masyarakat awam. Paling tidak itu ditunjukkan oleh hasil survey yang dilakukan oleh LP3ES Jakarta (LP3ES: 2003; 18) terhadap sejumlah responden, yang menyatakan bahwa 66 % dari responden menginginkan agar peserta pilihan raya cukup maksimal 10 partai, 8 % menyatakan tidak berkeberatan peserta pilihan raya antara 11- 20 partai, 8 % menyatakan boleh saja lebih dari 20 partai, 8 % yang lain menyatakan tidak perlu dibatasi, serta 10 % menyatakan tidak menjawab.

Belum terlihatnya penyederhanaan partai di tingkat daerah akibat pemberlakuan kebijakan PT, ditunjukkan oleh masih banyaknya partai-partai yang mempunyai wakil di parlemen daerah. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya partai-partai kecil non parlemen nasional, tetapi tetap hidup di parlemen lokal. Dari data yang tersedia, menunjukkan bahwa di parlemen nasional menghasilkan 9 partai politik yang mempunyai perwakilan, sedangkan di DPRD Riau, menghasilkan 11 partai, dan 8 partai diantaranya merupakan partai parlemen nasional (tanpa partai Hanura). Untuk Kota Pekanbaru, mempunyai 11 partai dan semua partai parlemen nasional mempunyai perwakilan. Kabupaten Kuansing merupakan kabupaten yang paling banyak jumlah partainya, yaitu mempunyai 18 perwakilan partai (PKS adalah partai nasional yang tidak terwakili). Secara keseluruhan, di Riau, parlemen lokal mempunyai 32 partai politik.

Pergeseran Kekuasaan dari Eksekutif ke Yudikatif. Amandemen UUD 1945 ditujukan untuk memperkuat system pemerintahan presidensial dengan memilih prosedur pemilihan presiden oleh rakyat secara langsung, dan karenanya presiden dan wakil presiden tidak lagi dapat diberhentikan oleh MPRRI (Pasal 7a UUDNRI 1945). Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, MPR RI memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dan oleh karena itu mempunyai juga kewenangan untuk memberhentikannya. Namun begitu, sejumlah kewenangan yang

semula dipunyai oleh presiden, kini dipindahkan kepada lembaga lain. Kewenangan pembentukan undang-undang kini ditangani oleh DPRRI. Kewenangan pembubaran partai yang selama ini diberikan oleh undang-undang kepada Presiden RI, kini diatur dalam UUD 1945. Pengaturan tentang kewenangan pembubaran partai diberikan oleh konstitusi kepada institusi kekuasaan kehakiman yang merupakan lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi. Dalam undang-undang tentang MK, pemohon untuk dibubarkannya partai politik adalah Pemerintah RI. Pelaksanaan putusan pembubaran partai politik dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah. Sebelum adanya MK, kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan pihak *pemohon dapat dilakukan oleh masyarakat*. Pada 4 kasus permohonan pembubaran atas partai Golkar yang ditangani PN Jakarta Pusat dan MA, Tahun 1999, 2000, 2001, pihak pemohon terdiri dari sejumlah partai politik dan sejumlah perseorangan. Putusan atas kasus ini adalah 3 ditolak dan 1 kasus tidak dapat diterima.

Setelah 4 kasus di atas, sejak adanya undang-undang tentang MK, kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik belum pernah dilakukan. Tuntutan untuk dibubarkannya suatu partai politik memang pernah dilakukan oleh sejumlah organisasi massa: FPI, PII, FBR, FPMP (Husnu: 2007) atas keberadaan Partai Persatuan Pembebasan Nasional (Papernas) yang dituduh sebagai penganut komunisme (Pasal 16 a UU No. 2 Tahun 1999), melalui aksi massa penghadangan dan pembubaran kegiatan seperti kegiatan kongres di Kaliurang Januari 2007, Konferensi Daerah di Malang, Maret 2007. Sepanjang pemerintah tidak membawanya ke MK, maka secara hukum, pembubaran partai politik tidak akan terwujud.

Terwujudnya MK dalam sebuah negara yang menganut prinsip supremasi hukum, mengandung arti bahwa konstitusi haruslah dijaga sebagai undang-undang tertinggi. Sebagai sebuah konstitusi, ia tidak boleh dikesampingkan oleh lahirnya sebuah undang-undang. Undang-undang lahir dari kewenangan parlemen bersama eksekutif. Undang-undang lahir dari sebuah lembaga politik, lembaga dimana persaingan dan kompetisi kekuatan politik terjadi, yang masing-masing akan memperjuangkan kepentingan dan cita-cita politiknya masing-masing. Undang-undang pun lahir dari proses *take and give* diantara kekuatan politik tersebut. Hal ini sangat memungkinkan lahirnya undang-undang yang mengesampingkan prinsip-prinsip konstitusi. Keberadaan MK adalah sebagai pengawal konstitusi (Didit: 2003;5), agar nilai-nilai yang ada padanya, tidak dikesampingkan oleh suatu undang-undang. Dalam kaitan pengaturan kepartaian, MK telah memberi putusan seperti putusan MK tentang konsistensi dianutnya konsep ET dan pengecualian partai-partai Non ET sebagai peserta pilihan raya yang dinilai diskriminatif; pencalonan presiden dan wakil presiden yang hanya dapat dilakukan oleh partai politik; diperbolehkannya calon perseorangan dalam proses pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

Partai Lokal & Negara Kesatuan. Salah satu tuntutan reformasi adalah menata ulang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Walaupun pada awal reformasi Presiden BJ Habibie telah sanggup mengurangi semaksimal mungkin ciri sentralistis dari undang-undang pemerintahan daerah, namun ketidakpuasan Aceh tetap saja belum dapat melahirkan perdamaian khususnya yang berkenaan dengan konflik bersenjata ataupun konflik sosial. Pada tahun 2001, sebagai suatu penyelesaian politik diterbitkanlah undang-undang otonomi khusus buat Aceh (UU No. 11 Tahun 2006). Namun adanya otonomi khusus bagi Aceh tersebut, belum mampu memberi kepuasan bagi pimpinan kekuatan Gerakan Aceh Merdeka sehingga konflik bersenjata tetap saja tidak dapat dihindari. Ketika terjadi bencana alam Tsunami di akhir Desember Tahun 2004, memberikan hikmah tersendiri bagi pihak-pihak yang bertikai dan akhirnya membuahkan persetujuan Helsinki. Untuk menampung materi muatan perjanjian Helsinki, dilakukan perubahan atas undang-undang otonomi khusus yang kemudian menjadi UU No. 11 Tahun 2006. Materi muatan undang-undang ini yang khusus adalah kewenangan daerah untuk memberlakukan syariat Islam melalui pemuatannya di dalam Qanun, adanya Wali Nanggroe, dibolehkannya mengadakan bendera dan lambang daerah, kewenangan untuk menolak penunjukan pejabat pusat (kepolisian dan kejaksaan), dibolehkannya lahir partai-partai lokal khusus untuk daerah provinsi Aceh, dibolehkannya calon perseorangan dalam pilihan raya untuk kepala daerah, pembagian perimbangan keuangan yang khusus bagi Aceh dan lain-lain.

Adanya pemberlakuan secara khusus bagi Aceh, untuk berdirinya partai-partai lokal dalam proses politik dalaman (internal) provinsi Aceh, menjadikan Aceh mempunyai warna khusus. Adapun syarat pendirian partai lokal, sama dengan syarat pendirian partai nasional. Namun syarat pendaftaran sebagai badan hukum, cukup didaftarkan pada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Provinsi Aceh, dengan menyertakan akta notaries pendirian partai politik lokal yang memuat anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan susunan kepengurusannya; nama, lambang dan tanda gambar partai serta alamat kantor tetap partai. Adapun syarat kuantitatif institusi partai, harus mempunyai kepengurusan paling sedikit 50 % dari jumlah kabupaten/kota di Aceh dan 25 % (duapuluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota dimaksud, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen)

Untuk pilihan raya Tahun 2009, terdapat 6 partai lokal yang disahkan menjadi peserta pilihan raya yaitu Partai Aceh, Partai Daulat Aceh, Partai Aceh Aman Sejahtera, Partai Suara Independen Rakyat Aceh, Partai Bersatu Aceh. Hasil pilihan raya 2009 untuk DPR Aceh didominasi oleh Partai Aceh (33 kursi) dan Partai Daulat Aceh hanya berhasil meraih 1 kursi. Partai-partai nasional memperoleh kursi sebagai berikut : PD (10 kursi), Golkar (8), PAN (5), PKS (4), PPP (3), PKPI (1), PDIP (1), Pelopor (1), PKB (1), PBB 1 kursi. (Media: 2009)

Disamping pemberian kewenangan pemberlakuan syariat Islam, pemberlakuan secara khusus adanya partai-partai lokal merupakan pemaknaan baru atas pengertian negara kesatuan. Hal ini akan semakin jelas bila dibandingkan dengan pemaknaan negara kesatuan masa orde baru. Pemaknaan negara kesatuan masa orde baru haruslah sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 dimana pemaknaannya ditentukan secara sepihak oleh penguasa yang berkuasa (TAP MPR tentang P4). Masa reformasi, pemaknaannya tidak dapat ditentukan secara sepihak oleh penguasa, tetapi dapat dimintakan dan diujikan kepada kekuasaan kehakiman, khususnya oleh Mahkamah Konstitusi. Masa orde baru, undang-undang tidak dapat digugat, yang memungkinkan undang-undang dapat mengesampingkan UUD untuk pencapaian tujuan politik jangka pendek. Masa reformasi, supremasi konstitusi dilembagakan melalui adanya mekanisme pengujian undang-undang yang dinilai bertentangan atau mengesampingkan konstitusi, diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Masa orde baru, negara kesatuan dimaknai sebagai sebuah penyeragaman (uniform) dan mengesampingkan kekhususan suatu daerah. Masa reformasi, kekhususan suatu daerah diberikan perlindungan secara khusus melalui materi muatan suatu undang-undang. Dalam masa orde baru, kecurigaan tertentu terhadap peraturan perundang-undangan yang bernuansa syariat Islam, masih amat terlihat, dikarenakan kekhawatiran munculnya kembali gagasan pendirian Negara Islam. Dalam masa reformasi, pembuatan peraturan perundang-undangan yang bernuansa syariat Islam, dimungkinkan sepanjang melalui prosedur demokratis dan sepanjang tidak menyimpangi prinsip-prinsip konstitusi. Pengawasan atas peraturan-perundang-undangan yang bernuansa syariah Islam, tidak dikecualikan, senantiasa dapat dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, supremasi konstitusi tetap dapat dijaga dan dikawal. Perbedaan ini sangat memungkinkan karena karakter rezim orde baru yang berbeda dengan rezim reformasi.

Kesimpulan. Adanya perubahan UUD 1945, menghasilkan konstitusi transisi yang lebih demokratis dibandingkan sebelumnya. Implikasi perlawanan terhadap konstitusi yang otoriter diwujudkan dengan munculnya kebebasan di berbagai aspek kehidupan, terutama pada aspek pengaturan partai politik. Kebebasan berasosiasi, didorong sedemikian rupa untuk terciptanya jumlah partai politik yang seminimal mungkin, melalui gagasan ET. Gagasan ini tidak berhasil dan kemudian digantikan dengan gagasan PT, yang memunculkan lahirnya 9 partai dalam parlemen. Untuk menjaga supremasi konstitusi dari undang-undang yang menyimpang, cukup tepat kehadiran MK yang mempunyai kewenangan pengujian terhadap UU yang tidak sesuai dengan prinsip konstitusi. Pergeseran pemaknaan negara kesatuan diwujudkan melalui munculnya pengaturan otonomi khusus buat Aceh, dengan pemberian kewenangan khusus dalam bidang peraturan perundang-undangan, keberadaan partai politik lokal, Wali Nanggroe, lambang daerah dan lain-lain. Hal ini membedakan dengan pemaknaan negara kesatuan yang dianut oleh rezim orde baru yang sentralistik.

Daftar Pustaka

- A. Mukti Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konpres, Jakarta, 2006;
- A. Mukthie Fajar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In Trans, Malang, 2003
- A. Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya, Bandung, 2006;
- Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.
- Bagir Manan, *DPD, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 1-2.
- BJ Habibie, *Detik-Detik Yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, 2006,
- BN** Marbun, *Demokrasi Jerman, Perkembangan dan Masalahnya*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983
- Budi Wirano, *Reformasi Politik dan Birokrasi Indonesia*, 2009, 15
- Daniel Dhakidae, *Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi dan Program 2004-2009*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2004.
- Denny Indrayana, *Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, Hlm. 107.
- Didit Hariadi Estiko, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Pusat Pengkajian Pelayanan Informasi, Sekjen DPRRI, Jakarta, 2003.
- Eddie Riyani Terre, *Keluar dari Dilemma Transisi : Sebuah Pendekatan Paradigmatik Menuju Keadilan Transisional*, Jurnal Dignitas- Jurnal Hak Asasi Manusia, Elsam, Jakarta, 2003, Volume I No. 1., hlm. 3.
- Fathurrohman, *Segi-segi Hukum Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Disertasi Doktor, Universitas Brawjaya, 2007.
- Husnu Abadi, *Pembubaran Partai Politik*, Artikel pada harian Riau Pos, Selasa, 3 April 2007.
- Junaedi, Editor, *Profil Partai Politik Peserta Pemilu 2009*, Pustaka Timur, Yogyakarta, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Materi UUD RI, Makalah untuk program Pascasarjana UII*, Yogyakarta, 13 September 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2009
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cetakan II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, 2007
- Nurcholish Madjid, *Kebebasan dan Tanggung Jawab Intelektual*, Makalah pada Ceramah pada Raker Perguruan Tinggi Bidang Kemahasiswaan, 5 Juni 2003, di Yogyakarta.

OC Kaligis, *Partai Golkar Digugat*, Penerbit OC Kaligis Associate, Jakarta, 2001

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Gramedia, 1995, diterjemahkan dari *The third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

Sri Soemantri, *Perubahan UUD*, Majalah Forum Keadilan, Edisi 14, 8 Juli 2001.

Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia, Runtuhnya Rezim Orde Baru*, APMD Press, Yogyakarta, 2003

MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar NRI 1945*, Sekretariat Jenderal MPRRI, Jakarta, 2003